

# 法治为民,绘就幸福底色

## ——市人力资源社会保障局推进法治政府建设纪实

**■ 岳殿举**

民生福祉离不开法治保障。近年来,聊城市人力资源和社会保障局坚持以人民为中心,全面贯彻依法治市工作要求,以创新为突破口,运用法治思维和法治方式,着力加强行政决策与行政执法能力建设、依法行政能力建设和行政执法监督与依法行政保障,切实将法治为民落到实处,不断提高人民群众的法治获得感、幸福感、安全感。

### 依法行政,推进法治人社建设

2023年6月9日,市人力资源社会保障局党组书记、局长刘博出庭应诉,这是该局加强行政应诉规范化建设、推进“法治人社”建设的一个缩影。

在全市人社系统组织开展“尊法守法·携手筑梦”2023年人力资源和社会保障法知识竞赛活动,1700余名干部职工参加,活动开展情况获得省人社厅通报表扬;探索开展融入式普法,在“五一”国际劳动节、民法典宣传月等节点,采取制作宣传PPT、发放宣传单等多种形式开展主题法治宣传活动;邀请法律顾问围绕重点业务工作专题讲课……今年以来,市人力资源社会保障局不断完善工作推进机制,着力加强法治宣传教育,推动“法治人社”建设迈上新台阶。

该局切实履行部门负责人推进法治建设第一责任人职责,将推进“法治人社”建设工作纳入全市人社系统重点工作,研究制定法治建设年度工作计划,并组织开展了部门专题述法活动。坚持依法履行政府职能,全面落实“谁执法谁普法”“谁服务谁普法”“谁管理谁普法”普法责任制,各科室各单位各司其职共同推进普法工作。加强行政规范性文件管理和监督,组织开展妨碍统一市场和公平竞争政策措施清理,到期修订重新发布的行政规范性文件严格履行合法性审查程序,以行政规范性文件名义出台了《聊城市博士后工作管理办法》。着力提高行政复议效能,充分发挥行政复议化解行政争议的主渠道作用,今年依法受理行政复议8件,全部得到市政府支持。

### “仲心为民”,多元化解劳动争议

2023年,我市通过调解化解了75%以上的劳动争议,在用人单位和劳动者之间搭起“连心桥”;阳谷县“工会+人社”多元化解劳动争议维权服务入选山东省“点菜单”式改革试点,并顺利通过省委改革办验收,“工会+人社+住建·劳动争议维权服务新

**■ 赵森**

刑释解矫人员安置帮教工作是在党委、政府统一领导下,依靠有关部门和社会力量帮助刑释解矫人员逐步适应社会,顺利回归社会的一种教育帮扶措施。但在具体工作实践中,由于种种原因,安置帮教工作的作用尚未得到充分有效发挥,刑释解矫人员回归社会存在较大阻力,生存发展基础较差,一定程度上导致了重新犯罪。

### (一)安置帮教工作法治化水平有待提高

一是相关法律体系需要进一步建构和完善。安置帮教工作目前没有专门、系统的法律法规,目前安置帮教工作的依据是刑法、监狱法、反恐怖主义法等相关法律的原则性规定,以及相关部门联合发布的规范性文件,缺乏明确的工作指导和具体规范,没有配套的实施细则和工作措施,仅依靠文件要求和政策调整的方式来实施安置帮教工作,导致认知模糊,工作随意性较大。此类文件大多出自2018年机构改革之前,随着形势不断变化,部分条文时效性和指导性不强。

二是实务法律依据不够充分易引发法律风险。安置帮教工作是由各级部门和社会力量对特定对象进行的非强制性的引导、扶助、教育和管理活动,在刑释解矫人员无犯罪情形下,不能对其采取强制性手段,工作开展依赖于安置帮教对象的配合度,管理强制力和约束力不足。在没有专门的安置帮教法律作出明确规定的情况下,司法行政机关没有相应法律授权,却需对安置帮教对象采取“必接必送”、掌握后续跟踪和生活状态等带有强制性的人身管控措施,易产生法律风险。在实践中,对于刑释“必送”对象的衔接,检察机关提出监狱民警外出延伸执法无相关法律规定的质疑。对于刑释“必接”对象拒绝地方安置帮教部门、村(社区)工作人员“接”,还缺乏规范有效的应对办法。

三是相关法律支持不足导致体制不顺,机构缺位,影响职能作用发挥。比如,监狱法作为部门法,位阶偏低,协调力弱,对刑释解矫人员安置的规定较为笼统,司法行政部门往往以联合发文、部门规定等补充方式,解决执行中的法律空白,部分内容与其他法律规范衔接不够,执行效力难以实现。由于缺少权威性的法律法规支撑,政策性文件对其他部门的权威性和说服力差,难以形成工作合力,使得司法行政部门牵头不够有力,相关部门责任边界不清晰、社会资源调配依据不充分,工作协调难度大,甚至要靠私人关系推进,需要跨部门协调的政策(如吸纳刑释解矫人员就业的企业予以税收优惠)也难以落实。

四是安置帮教的期限和人员范围不符合现实需要,影响安置帮教工作成效。现行安置帮教期限标准过长,安置帮教对象基数庞大,造成工作重点不突出,基层工作任务繁重、人手紧张,难以把主要精力放到易发生重新违法犯罪的重点帮教对象身上,导致跟踪帮教质量不高、效果不理想。现行文件规定,监所服刑人员刑满释放后安置帮教期限为5年,社区矫正对象矫正期满后安置帮教期限为3年。但在工作中,有的服刑人员在监狱、看守所服刑几个月甚至只有一两个月释放后,仍然有5年的安置帮教期;社区矫正对象本来就在社会中进行社区矫正,仍然有3年的安置帮教期。从调研来看,最需要安置帮教的是“三无”“三假”人员等重点安置帮教对象,对于一般安置帮教对象而言,尤其是其中的绝大多数初犯、偶犯和过失性犯罪人员而言,长达数年的安置帮教期反而会使他们被“贴标签”“污名化”,影响他们正常回归家庭和重新融入社会。

### (二)工作机制不完善

一是安置帮教工作组织领导体系亟待理顺。中办发〔2010〕5号文件明确提出安置帮教工作实行“党委政府领导、综治部门牵头、司法行政为主、成员单位履职、有关部门支持”的工作机制。2018年机构改革后,社会治安综合治理委员会及其办公室被撤销,原各级“综治委刑释解矫人员安置帮教领导小组办公室”(即“安帮办”)已经无法履行职责,其承担的统筹安置帮教工作职责一直没有明确相应职能单位承担,亟待明确“安帮办”职能履行承担主体和运行模式,从而更好地做好刑释解矫人员衔接管理工作。

二是领导机制缺位导致各部门协调配合不畅,缺乏信息共享,安置帮教措施落实不到位,相关部门职能作用没有充分

发挥。刑释解矫人员落实最低生活保障、就业扶持、医疗救助、教育救助、住房救助、临时救助等相关政策涉及多个部门,由于相关政策性文件规定泛化,没有明确具体权责划分,导致安置帮教成员单位职责边界不够清晰,责任分工原则笼统,司法行政部门牵头协调开展安置帮教工作困难很多。尽管司法行政机关往往被赋予“牵头责任”,但少数地方党委政府和职能部门对安置帮教工作重视程度不够,在衔接管理和安置帮教措施落实等方面还存在推诿扯皮的现象,认为安置帮教主要是司法行政机关的职责,他们只起辅助作用,抱有事不关己的思想,仅靠司法行政机关在协调解决刑释解矫人员的思想教育、安置就业、生活保障等诸多问题,孤军作战,造成“小马拉大车”的局面。信息共享方面,目前公安机关和公安部分省份监狱、社区矫正机构有关数据系统尚未与安置帮教工作信息系统对接,数据无法自动推送,有的监狱、看守所对刑释解矫人员信息通报、法律文书移送、刑释解矫前教育等不够重视,造成安置帮教工作陷于被动;有的司法所信息核查反馈不及时,对刑释解矫人员报到、登记、建档立卡、签订帮教协议、定期走访等工作落实不到位,造成衔接脱节,另外受公安机关工作权限规定等限制,在户籍核查、犯罪记录查询等方面工作开展较为困难。同时,对刑释解矫人员重新犯罪的预警预测主要依靠线索举报和舆情处置,若相关部门没有良好的沟通机制,则会导致无法及时有效发现和处置各类潜在问题矛盾和预警信号。

### (三)经费保障力度不够,队伍建设有待加强

安置帮教工作经费存在较大的资金缺口,一些地方尤其是经济欠发达地区受地方财政能力限制,没有将安置帮教经费纳入同级政府财政预算,安置帮教经费往往只能解决对象的基本生存问题,“必接必送”和日常走访、帮困所需车辆和经费难以足额保障。以政府投入为主的安置帮教基地建设困难,愿意接收安置帮教对象的企业补贴力度不足。

队伍建设方面,司法所基层工作人员要兼顾特殊人群管控、法治宣传、人民调解等司法行政业务,同时还要完成镇(街道)的各项中心任务,人员少、工作量大的问题严重突出。在对安置帮教对象定期走访、社会适应指数评估、安全隐患排查等日常工作开展上往往力不从心。安置帮教专职社工供给不足,如江苏省超过一半的县(市、区)无法按照有关文件规定的1:50比例足额配备,且社工待遇偏低,流失现象严重,影响工作的连续性。

(四)基层治理水平有待提升,后续安置帮教措施落实存在一定困难

一是社会治理存在薄弱环节,安置帮教对象服务管理抓手不够有力,存在脱帮漏管现象。对刑释解矫人员安置帮教工作,目前实践中依旧沿用户籍地管辖为主的制度,随着社会发展和快速城镇化,人口流动性加大,人户分离和异地务工现象较为普遍,部分刑释解矫人员在刑满解除后选择到外地务工或生活,不回户籍地报到。刑释解矫人员的衔接涉及多个单位和部门,且存在跨区域执行的情况,各地在安置帮教的执行力度上也不尽相同,从而出现因居住地和户籍地沟通不畅而导致的脱帮漏管现象,尤其是跨省更难协调,“双列管”近乎失效,部分刑释解矫人员的行踪、近况等信息无法掌握,“三假”“三无”人员信息核对难、衔接难、监管难问题较为突出,重新犯罪风险防范压力较大。另外,基层社会治理还存在薄弱环节,公共法律服务供给不足,社会保障存在盲点,基层治理系统管控和疏导能力有限,加之经费保障、队伍建设、制度规范、心理疾患等困境时,难以及时有效地提供支持帮助,容易恢复与原有不良社会关系的交往,诱发重新犯罪。

二是后续帮教措施落实存在一定困难。各地反映,部分

### 治理欠薪,当好农民工“护薪人”

今年是《保障农民工工资支付条例》实施三周年,4月以来,市人力资源社会保障局以工程建设领域为重点,大力开展劳动保障法律法规宣传活动,充分发挥宣传引领作用,线上线下齐发声,营造了“尊重劳动,依法维权”的良好法治环境。

农民工工资支付问题是一项重要的民生工作。近年来,市人力资源社会保障局从服务全市发展大局出发,聚焦欠薪治理工作,不断创新体制机制,坚持预防、查处、惩戒“三位一体”,织密“保障网”,全力当好农民工“护薪人”。

市人力资源社会保障局着力推动治理模式由“整治攻坚”向“常态长效”转变,坚持日常监管与集中整治相结合,做实做细日常巡查检查,建立全口径欠薪线索台账,实现从事后“清欠”向事前“防欠”转变;与行业主管部门通过进工地、看凭证、访民工,开展联合执法检查,定期、不定期督导检查,对存在问题定期调度、跟踪督办,推行“限时办结”“专人负责”,实行每日调度,定期通报,实现动态管理,即时化解,确保问题整改不见底不放过、责任落实到位不放过。

市人力资源社会保障局健全全市县乡级负责、行业归口负责、各级联动推进的工作协调机制,同向发力落实部门监管责任,建立“检查监督+劳动监察”工作机制,形成多元化化解欠薪问题的工作格局,推动根治欠薪责任落实。不仅如此,市人力资源社会保障局还积极贯彻落实《聊城市工程建设领域施工企业农民工工资支付守信评价诚信等级评价暂行办法》,推进信息联合归集、企业联合评价、奖惩联合实施,对施工企业农民工工资支付情况进行ABC三级诚信评价,引导施工企业以诚实守信为价值导向和自觉追求的社会风尚,减少工程建设领域欠薪案件发生。目前,我市已对200家企业的施工项目进行等级评价,评出A级74家、B级109家、C级17家。

为保障农民工工资按时足额发放,2019年2月,聊城作为全省首批试点市,启动农民工工资支付监控平台建设。市人力资源社会保障局持续抓好工程项目制度落实和预警消除,定期分析研判,做到全覆盖、全过程、精准化监管。截至目前,聊城市农民工工资支付监管平台共有建档工程建设项目1979个,实名制采集农民工信息52.32万人次,已通过平台银行代发工资190.99万人次,75.03亿元。

# 浅议影响安置帮教工作成效的突出问题

刑释解矫人员对安置帮教工作存在抵触情绪,认为刑罚已经执行完毕,自己享有与其他公民相同的公民权利和自由,拒绝前往司法行政机关报到,司法行政机关又无权强行要求其配合,导致脱管漏管。安置帮教工作强调“管理”职能,要求掌握刑释解矫人员行踪、思想动态,无论是直接联系或走访刑释解矫人员本人或其亲属,还是户籍地发函至居住地或务工工地司法行政机关实行“双列管”,均会使刑释解矫人员无法摆脱被“标签化”。很多刑释解矫人员不愿意自己的正常生活被打扰,其服刑经历不愿被他人所知,抵触实地走访、思想教育、电话回访等帮教措施,有的出狱后频繁更换联系方式,躲避甚至谩骂、冲撞工作人员。随着《中华人民共和国个人信息保护法》的出台,刑释解矫人员及其家属拒绝帮教,给工作开展带来新的困难。

### (五)部分刑释解矫人员社会认知扭曲,法治观念淡薄

这类人群刑罚体验不深,对法律缺乏应有的敬畏,没有从内心认罪服法,在改造过程中甚至还利用各种机会强化了犯罪技能。他们的人生观、价值观扭曲,贪图享受、好逸恶劳,追求不劳而获、纸醉金迷的生活。由于自身适应性差,生存能力缺失,对正常社会生活缺乏自信,对前途感到悲观,自我认知边缘化,对全新融入环境不适应、社会归属感较低;加上自制力差、犯罪成本低,以及刑释解矫人员的共同犯罪成员或者其他不良社会成员的影响,在回归社会后,面对几乎不可避免的挫折感,往往难以调节情绪,一旦遇到不良诱因,很可能导致其内在的犯罪心理和习性“死灰复燃”,引发其对社会不满和敌意,走上重新犯罪道路。

### (六)社会保障覆盖不全导致刑释解矫人员生活困难

刑释解矫人员参保率普遍偏低,有些未曾缴纳社会保险;有些人曾经参保,但由于服刑,原有社会养老、医疗保险等保障以及失业、失业证年审中断,致使刑释解矫人员失去就业机会或难以上岗。生活困难又无家庭支持的刑释解矫人员回归之初申请临时生活救助金期间缺乏生活来源;一些人患有慢性慢性疾病,甚至重大疾病,无法承担治疗费用;有些人因没有足够的经济来源,还容易引发家庭关系紧张、心理压力增大等问题。

### (七)刑释解矫人员回归融入家庭难

刑释解矫人员的家庭环境和婚姻状况对其有着重要影响。刑释解矫人员回归社会后,往往会由于家庭的不接纳、不包容,致使他们深感失落和空虚,进而重新走上犯罪的道路。有些人回归后,家庭成员对其的教育方式主要表现为“责备歧视、补偿溺爱、严管严管”三个方面。责备歧视导致心灰意冷,补偿溺爱导致不知悔改,严管严管导致产生逆反。有些人年老体弱或者就业能力较差,其回归后往往会给家庭增加经济负担,导致家庭成员的排斥。有些人在受到法律制裁之前就因各种原因产生家庭矛盾,如父母离异或家庭成员关系不睦,导致他们缺少家庭成员的支持和帮助;有些人直系亲属已去世,其他亲属因其以往犯罪行为或矛盾导致不愿接纳。这些人更容易重新走上违法犯罪的道路,增加重新犯罪风险。

(八)刑释解矫人员在就业和生活各方面受到社会歧视的情况比较突出,增加了再社会化难度

由于社会文化原因,刑释解矫人员出狱后并不能被社会公众普遍接纳,往往会被社会贴上“坏人”“不可靠”等认知标签。社会公众对刑释解矫人员普遍存在排斥心理,对其不信任甚至敌视,在社会生活中不愿与其接触。在社会交往中刑释解矫人员怕在熟人面前暴露自己无光彩的过去,出于自卑心理,出狱后自动缩小或完全脱离以前的交往圈,社会关系单一、社会排斥感强烈、社会参与和融入程度低。还有一个悖论是:开展安置帮教工作本身往往是刑释解矫人员被“标签

本报讯(记者 王军豪 通讯员 赵衍静)“高唐县人民法院的法官给我们发出了司法建议书,帮我们规范了合同管理制度,完善了风险防控机制,让我们在此后的经营中能够‘轻装上阵’,非常感谢。”11月19日,谈起不久前的经历,高唐县某食品有限公司负责人马某依然十分感慨。

今年10月,高唐县人民法院法官李明月在审理涉及该公司的一件买卖合同纠纷案件中发现,该案件并非该公司被法院受理的唯一案件,自2022年至今,该公司及公司法定代表人先后涉及多起合同纠纷、买卖合同纠纷等各类纠纷案件几十起。

“案件虽然已审理完毕,但案结事未了。”李明月思虑周密,“这些案件暴露出该公司在管理过程中存在风险、合同签订不规范等问题。如果这些问题不彻底解决,今后很可能还会产生类似纠纷。”

想到这里,李明月立即“对症下药”,由“点”及“面”,总结提炼案件背后的原因,把个案问题与类案考量写进了司法建议书。司法建议书不长,一共三条,但每一条都极具针对性。

“官司打完了,我们以为没啥事了,没想到又收到了高唐县人民法院给我们的司法建议书,心里感觉暖暖的。”马某说。

法治建设既要抓末端,治已病,更要抓前端,治未病。高唐县人民法院将“治未病”理念贯穿于防范化解企业风险危机工作中,坚持司法履职与社会治理并举,为企业量身定制司法建议,切实以“审判之力”助推“社会之治”。

司法有助推企业无讼。该院全力打造“益企·无讼”司法助企品牌,把防范和化解企业法律风险作为诉源治理重要内容,组建保障市场主体高质量发展服务队,对企业进行调研走访,帮助企业查找问题,为企业出具“体检报告”,“零距离”了解企业诉求,“实打实”推进问题解决。

同时,高唐县人民法院联合县工商联举办“亲清会客厅”座谈会,为无讼企业挂牌,推动“司法有为、企业无讼”成为新常态,实现法企“亲清”“常畅”良性互动;与国网高唐县供电公司开展“益企·无讼”法律志愿服务活动,建立健全助企机制,为企业高质量发展提供强有力的司法服务和保障。此外,该院还深入分析涉案企业在劳动用工、对外交往、内部管理等方面存在的问题,并提出司法建议,形成涉企案件调研报告,帮助企业防范化解法律风险。

该院在官方微信公众号定期发布优化营商环境典型案例,常态化组织座谈交流、专题培训等,一体推进“送法进企业”“送法进商铺”等各类普法宣传活动,通过多种形式提高市场主体知法、守法意识,助力企业从“事后维权”向“事先防范”转变。

化”的原因之一,导致其对安置帮教工作普遍存在抵触情绪。

在就业方面,很多企业要求提供无违法犯罪记录证明,使刑释解矫人员通过自主择业存在较大困难;随着社会经济发展变化,部分过渡性安置基地因经济效益等问题只能提供较低工资待遇,难以吸引刑释解矫人员就业;我国目前法律政策层面对刑释解矫人员存在诸多职业禁入性规定,使其本人甚至家庭成员以后的就业、入伍、考试、升职、户籍、个人荣誉获得甚至社会福利保障等都将受到影响。一些罪犯因服刑导致职业、执业证照年审中断,刑释后无法继续执业;报考公务员和参加国家统一法律职业资格考试也受到法律限制。很多刑释解矫人员文化水平较低、工作技能较差,加上社会歧视因素,使综合素质本就处于劣势的刑释解矫人员就业更加困难。有自主创业意愿的刑释解矫人员难以取得信用担保,造成融资、经营困难。在整体就业形势严峻的现实下,对刑释解矫人员的就业扶持政策往往难以以社会公众心理所接受,影响了司法行政部门对安置帮教工作的正面宣传。他们在缺乏政府帮助的情况下很难实现自主就业,致使该群体“就业难”现象普遍存在,既不利于刑释解矫人员重新融入社会,也容易使其产生仇恨报复社会心理,成为社会不稳定因素。

### (九)社会力量参与不足,相关优惠政策难以落实

对刑释解矫人员开展安置帮教工作是一项系统工程,仅靠政府“单打独斗”难以取得良好的效果,需要社会力量的广泛参与。目前安置帮教工作仍以政府为主,社会力量参与程度不高,社会接纳路径较窄,仅仅依靠政府部门建立的帮教基地不能满足实际需求。虽然目前已出台《关于社会组织参与帮教刑释解矫人员的意见》和《社会救助暂行办法》,对社会组织参与帮教刑释解矫人员作出规范,鼓励引导和支持社会组织参与帮教工作,促进刑释解矫人员顺利融入社会,但目前政府购买服务主要集中在心理矫治、信息系统等边缘业务,在安置帮教主要业务方面能发挥作用的专业化社会组织较少,社会组织参与安置帮教、对刑释解矫人员重新犯罪预防的专业性作用没有充分发挥。志愿者介入安置帮教程度不深,发挥的作用有限,对相关社会组织的培育工作还有待加强,相应服务管理制度、参与帮教的政策保障措施还需要进一步健全,帮教服务标准和相应的考评机制还需要进一步完善。

另外,一些企业对刑释解矫人员的接收有顾虑,特别是对涉嫌盗窃、涉毒人员,很多企业不愿意承担不必要的风险,给刑释解矫人员的就业安置带来一定困难。因此,有必要制定实施有关优惠政策,提高企业接收安置刑释解矫人员的积极性。但目前很多优惠政策与配套措施难以落实,如过渡性安置(培训)基地应享受的优惠政策难以兑现,导致企业吸纳刑释解矫人员就业参与度不高,安置帮教社会化进程缓慢;又如《江苏省安置帮教工作办法》中规定税务部门对符合条件的自主创业自谋职业刑释解矫人员落实减免税政策,对符合规定的吸纳刑释解矫人员就业的企业落实促进就业税收优惠政策,但市县(区)税务部门在执行中对减税标准把握不准,不能落实执行。

总的来看,要解决上述问题,必须深入推进国家治理体系和治理能力现代化,着力提高安置帮教工作的法治化、规范化、社会化水平,加快推进安置帮教领域立法,完善安置帮教工作机制、加大经费保障力度、提升基层社会治理能力、建立完善信息共享和协同机制、加强对刑释解矫人员重新犯罪问题的分析研判,深化刑释解矫人员权益保障机制、推动安置帮教工作的社会化、提高回归过程中的家庭参与度、加强就业保障力度和正面宣传力度,实现刑释解矫人员回归有人接管、就业有人扶持、创业有人帮扶、生活困难有人救助,形成社会力量广泛参与、社会舆论普遍支持的安置帮教工作体系。通过有温度的安置帮教,刑释解矫人员才能更好地适应社会、融入社会,成为社会的建设性力量,安置帮教工作才能更好地巩固教育改造成果、预防和减少重新犯罪,更好地维护社会和谐稳定,保障人民群众安居乐业,保证国家长治久安。

(作者系司法部预防犯罪研究所重新犯罪调查研究中心主任、副研究员)

## 司法建议书助企“轻装上阵”

高唐县人民法院